FRC 1.4647

4647

CORPS LÉGISLATIF.

CONSEIL DES CINQ-CENTS.

Case FRC 10941

RAPPORT

FAIT

Au nom de la Commission chargée d'examiner s'il ne conviendroit pas de rapporter la loi du 30 germinal de l'an 3, & s'il n'y auroit pas quelques autres moyens plus économiques & plus conformes à l'intérêt général de pourvoir à l'approvisionnement des grandes communes que ceux indiqués par cette loi,

PAR BOULLÉ.

Dans la séance du 8 Floréal, an 4.

REPRÉSENTANS,

LA commission dont je suis en ce moment l'organe, n'avoit pas été instituée d'abord pour l'examen de la question sur laquelle vous lui enjoignîtes, il y a peu de jours,

de vous faire un prompt rapport. Le premier objet de sa création n'avoit aucun trait à la situation actuelle des communes relativement à leur subsistance, aux besoins de ce genre qu'elles pouvoient éprouver dès ce moment même. Il se bornoit à chercher si, par un système quelconque de contributions partielles, l'on ne pourroit pas octroyer, de nouveau & pour l'avenir, à chaque commune, un revenu proportionné à ses besoins, la mettre ainsi en état de pourvoir elle-même à ses charges locales, & en dégrever, entièrement & pour toujours, le trésor public. Cette question, qui s'étoit accrue depuis par l'effet d'un message du Directoire exécutif, qui l'étendoit aux charges locales des départemens eux-mêmes, ne pouvoit guère être soumise à votre discussion dans des momens où, forcés par les circonstances d'asseoir sur de nouvelles bases votre système monétaire, vous fixiez exclusivement votre attention sur cette restauration indispensable du crédit public & de la richesse nationale, qui devoit influer également sur toutes les branches, sur toutes les parties diverses de votre système financier. Les principes généraux n'étoient point encore fixés en cette matière; ceux qui devoient régler les contributions publiques de l'an 4, n'étoient pas même encore proposés, & cependant la question dont il s'agit n'en étoit qu'un corollaire. Sous ce rapport, il pourroit paroître étrange qu'un membre de votre commission des finances eût proposé de la distraire des attributions de cette commission : aussi s'en est-elle resaisie par le projet de résolution dont elle vous a fait, le 21 du mois dernier, une première lecture, & qui se trouve soumis à vos délibérations dans les formes & les délais constitutionnels. Dès-lors la commission dont je suis l'organe, se seroit regardée comme dissoute, si vous ne lui aviez d'ailleurs renvoyé quelques demandes d'emprunt formées par des communes, & qui vous avoient été transmises par le Directoire exécutif; demandes dont l'expression de votre volonté a seule suspendu le rapport, & si, en prononçant l'ajournement

NEWBERRY LIBRARY CHICAGO

d'un projet de réſolution qui vous étoit préſenté, le 24 ventôſe, par une autre commiſſion, ſur une demande ſemblable de la commune d'Arras, vous n'aviez renvoyé à celle au nom de laquelle je vous parle, l'examen de la queſtion de ſavoir ſi toutes les demandes de ce genre ne devoient pas être repouſſées, s'il ne ſeroit pas à propos de rapporter la loi du 30 germinal de l'an 3, qui, en chargeant les communes de pourvoir elles-mêmes à leur ſubſiſtance, les autoriſe à y fournir par la voie d'emprunts volontaires, & s'il ne faudroit pas ſubſtituer à ce mode quelques autres moyens plus économiques, plus conformes, ſoit à l'intérêt général, ſoit à l'intérêt particulier de ces communes elles-mêmes.

Nous aurions bien deſiré qu'en lançant de cette tribune ces queſtions embarraſſantes, l'on ne ſe fût pas borné à expoſer quelques inconvéniens de la loi du 30 germinal de l'an 3; mais qu'on eût communiqué, ſoit au Conſeil, ſoit à ſa commiſſion, les vues qu'on jugeoit poſſible & convenable d'y ſubſtituer. Telle eſt, en effet, la ſeule manière de critiquer avec fruit, ſur-tout en matière d'adminiſtration: car, quelle eſt l'inſtitution, quelle eſt l'opération humaine qui, ſur-tout ſi l'on en iſole les rapports, ſi l'on ceſſe de la conſidérer dans ſon enſemble, ne puiſſe, même au milieu des plus grands avantages, préſenter encore quelques inconvéniens; & ſi l'on en fait alors l'objet de ſa cenſure, ſans avoir même entrevu les moyens de les faire diſparoître, en prévenant d'ailleurs des inconvéniens plus graves, que fait-on autre choſe que de déclamer vainement contre l'imperfection de notre nature, contre l'empreinte que, malgré nos plus grands efforts, elle laiſſera toujours ſur tous nos travaux?

Combien cela n'eſt-il pas vrai, ſur-tout dans la matière qui nous occupe, & pour les circonſtances déſaſtreuſes, & la pénurie où nous avoient précipités le régime du *maximum*, & des réquiſitions, l'interruption preſqu'abſolue de la circulation intérieure, & la deſtruction du commerce, par

l'action exclusive du gouvernement relativement aux subsistances & approvisionnemens. De pareilles erreurs laissent nécessairement après elles de longues traces, & ce n'est que par des efforts successifs & multipliés qu'on arrive enfin à ressaisir complètement le bien qu'un intervalle court & rapide leur avoit suffi pour détruire.

La loi du 30 germinal de l'an 3, en déchargeant le gouvernement de l'approvisionnement des communes, en chargeant celles-ci de pourvoir elles-mêmes à leur subsistance, avoit sans doute fait un grand pas vers le meilleur ordre de choses auquel nous ne cessons d'aspirer par tous nos travaux & nos vœux, & que l'on verra naître enfin de la stabilité & de la sagesse du gouvernement constitutionnel: mais les seuls moyens que la loi pouvoit alors indiquer, ne suffisoient pas pour prévenir, d'une part, des exceptions qui ont subsisté depuis, quoique l'égalité les réprouve; & pour éviter, de l'autre, des inconvéniens trop réels, & que votre commission ne s'est point dissimulés. Cependant, à défaut de fonds ordinaires, de revenus fixes à la disposition des communes, la loi ne pouvoit avoir recours qu'à des emprunts remboursables, soit jusqu'à concurrence, par le produit de la revente des grains, soit pour le surplus par une contribution locale, lorsque le temps auroit permis de l'asseoir d'une manière régulière & proportionnelle: or, ces emprunts, que la loi autorise, ne sont donc autre chose que des impositions anticipées; mais la promptitude & la facilité du recouvrement, l'avantage simplement apparent, & qui doit bientôt, & en dernier résultat, disparoître, de ne les faire porter que sur la classe la plus aisée des citoyens, peuvent trop facilement faire illusion, entraîner à abuser de ce moyen, & faire oublier cette réserve, cette économie sévère, qui doit toujours diriger les mandataires du peuple lorsqu'il s'agit de mettre à contribution ses propriétés ou son industrie. Peut-être sera-t-il donc nécessaire d'examiner si l'on ne devra pas écarter entièrement pour l'avenir une ressource aussi dangereuse, en se mettant d'avance en état de

n'être jamais forcé de l'autoriſer. Peut-être cherchera-t-on même ſi, par quelques ſages & prévoyantes meſures d'adminiſtration, l'on ne pourroit pas, chaque année, aſſurer, de bonne heure, la ſubſiſtance des grandes communes, les mettre, à cet égard, à l'abri des attentats de la malveillance ou de la cupidité, les prémunir contre les dangers de la diſette, ſans gêner en rien la liberté du commerce, qui doit ſuffire ſeule & preſque toujours pour les écarter. Mais ces grandes queſtions d'économie politique ne peuvent être, ni diſcutées, ni réſolues avec urgence. Elles attendent peut-être ces circonſtances favorables où les déciſions auxquelles elles donneroient lieu, pourroient être facilement réaliſées dans la pratique; elles méritent du moins, dans toutes les circonſtances & dans tous les cas, toute l'attention des légiſlateurs & du gouvernement; elles doivent être, de leur part, l'objet des plus mûres méditations: & ici, c'eſt au contraire ſur des intérêts preſſans, c'eſt ſur des beſoins actuels, & que leur nature rend inſuſceptibles d'ajournement, que vous avez à prononcer. Les adminiſtrations locales ont ſuivi, pour y pourvoir, la marche qui leur étoit indiquée par la loi; eſt-ce lorſqu'elle eſt déja exécutée de leur part, que l'on doit propoſer d'en changer, à leur égard, le ſyſtême? & l'effet rétroactif qu'on donneroit, en quelque ſorte, au ſyſtême nouveau qu'on pourroit lui ſubſtituer, n'entraîneroit-il pas des incertitudes & des lenteurs que l'urgence des circonſtances ne pourroit jamais comporter?

Frappée de ces conſidérations, & ne voyant rien pour le moment qu'on pût ſubſtituer à la loi du 30 germinal de l'an 3, ſi l'on en prononçoit le rapport, votre commiſſion n'a pas voulu cependant s'en rapporter à ſes propres lumières, & vous exprimer ici ſes ſentimens excluſifs dans une matière auſſi importante. En ſe rapprochant du gouvernement, elle a voulu ſe placer, en quelque ſorte, au centre de tous les renſeignemens qui pouvoient ſervir à l'éclairer, joindre aux inductions d'une ſimple théorie les conſeils de la pratique & de l'expérience, ſi eſſentiels en cette partie:

ils n'ont fait que la confirmer dans sa première opinion.

Chargeroit-on en effet le gouvernement de pourvoir aux besoins des diverses communes, qui peuvent en ce moment en éprouver, & cela contre le principe que vous voulez sans doute maintenir, que c'est aux communes à pourvoir elles-mêmes à leur subsistance? Mais alors comment le gouvernement rempliroit-il cette charge nouvelle & accablante dont il se trouveroit tout-à-coup grevé? Voudroit-on qu'il fournît aux communes une portion des grains provenant de la contribution en nature? De pareils secours ont déja été fournis; c'est ainsi, par exemple, que la subsistance de Paris, que celle de Lyon, ont été pendant quelque temps assurées, jusqu'à ce qu'on pût rappeler le commerce à y pourvoir. Mais la contribution en nature a une autre destination spéciale & antérieure, dont il n'est plus désormais permis de la distraire: c'est à la subsistance des braves défenseurs de la patrie qu'elle est particulièrement affectée; & les magasins, soit de l'armée de terre, soit de la marine, doivent maintenant en absorber tous les produits.

Le gouvernement verseroit-il dans les caisses municipales les fonds dont les communes pourroient avoir besoin pour effectuer leurs achats? Mais outre qu'il est impossible d'ajouter aux dépenses énormes dont le trésor public est surchargé, les nouvelles sorties de fonds que nécessiteroient de telles avances, & sur-tout dans un moment où la monnoie nationale n'a pas encore acquis cette fixité que doit lui assurer la nature & la solidité de son gage, mais que la cupidité & la malveillance, dont votre fermeté seule pourra réprimer les efforts, s'efforcent encore de lui ravir, ce ne seroit sans doute qu'à la charge du remboursement par les communes qui les auroient reçues que ces avances pourroient avoir lieu. Que gagneroit-on alors à ce changement? On rentreroit dans le système de la loi du 30. germinal, puisqu'il ne seroit encore question que d'emprunts: mais l'on y rentreroit avec beaucoup moins d'avantage; ou plutôt on multiplieroit, d'une manière vraiment effrayante,

les inconvéniens que peut entraîner ſon exécution, puiſqu'on gréveroit d'une manière indéfinie & inſupportable peut-être, le tréſor national, vers lequel le ſeul prétexte de l'égalité feroit bientôt diriger une multitude de réclamations; & on le gréveroit ainſi ſans aucun avantage particulier pour les communes, ou même contre leurs véritables intérêts, puiſqu'on neutraliſeroit les reſſources qu'elles peuvent trouver dans leur propre ſein, & qui peuvent leur être beaucoup plus naturellement fournies, dans les momens d'embarras & de beſoins, par ceux de leurs habitans auxquels leurs facultés permettent de venir momentanément au ſecours de leurs concitoyens. D'ailleurs, c'eſt une obſervation malheureuſe, mais que des expériences multipliées confirment, que les fonds publics ſont adminiſtrés avec moins d'économie & de ſoins que ceux qui ſont le produit d'une contribution particulière & locale; & quoique, dans l'hypothèſe dont nous parlons, ce fût encore à ce terme que dût ſe réduire ce qui ſeroit ſimplement avancé par le gouvernement, il ſeroit à craindre qu'on ne perdît trop facilement de vue ce réſultat, ne fût-ce que par l'eſpoir, que l'exemple du paſſé pourroit autoriſer juſqu'à un certain point, de faire convertir en ſecours définitif & en pur don ce qui n'auroit été donné, dans l'origine, qu'à titre d'avance & de prêt.

Ces obſervations s'appliqueroient également au troiſième moyen que l'on pourroit propoſer, & qui conſiſteroit à faire acheter par le gouvernement les grains dont les communes réclamantes juſtifieroient avoir beſoin, & dont elles s'engageroient à lui rembourſer le prix. Mais de nouveaux abus encore ne réſulteroient-ils pas de cette méthode? On a dit que les agens employés par les communes nuiroient par leurs recherches à l'approviſionnement des marchés, qu'ils feroient augmenter les prix par leur empreſſement & leur concurrence. Croit-on que l'intervention du gouvernement pourroit parer à ces inconvéniens, ou ne ſerviroit pas au contraire à les accroître?

Ne considérons point le gouvernement, sur-tout en matière d'administration, d'une manière abstraite, & sous le seul rapport de son unité politique. L'action du gouvernement doit être universelle & simultanée, mais de cela même il résulte qu'elle ne peut être que médiate. Si donc vous l'établissez le fournisseur des communes, vous l'obligez de joindre de nouveaux agens aux agens nombreux que l'approvisionnement des armées de terre & de la marine le forcent déja d'entretenir. Pensez-vous qu'ils ne nuiroient pas aussi à la circulation intérieure & au commerce, & leur établissement n'ouvriroit-il pas en outre de nouvelles sources de dilapidations? Nous n'avons pas hésité à penser que les dangers à cet égard étoient beaucoup plus inévitables de la part du gouvernement que de la part des communes. Celles-ci ne sont, dans l'état, & par rapport à la République entière, que des personnes morales, &, en quelque sorte, de simples individus pour tout ce qui peut les concerner spécialement. Or, qui ne sait que, même dans les plus beaux jours de l'esprit public, l'intérêt particulier & individuel garantit un tout autre zèle, une toute autre économie, une surveillance tout autrement active & sévère, que l'intérêt public & général? Ainsi, indépendamment de la responsabilité réelle & légale qui est la même pour les agens des communes que pour ceux du gouvernement, l'on trouve, à l'égard des premiers, dans l'intérêt privatif qui les emploie, qui les surveille, qu'ils partagent ordinairement eux-mêmes, & qui devient alors leur principal moteur & le régulateur de toutes leurs opérations, une sorte de responsabilité morale, & non moins puissante, que le gouvernement ne peut se flatter de rencontrer.

Ainsi, plus nous avons examiné la question, plus nous nous sommes attachés à l'approfondir, plus nous nous sommes convaincus qu'on ne pouvoit, sous aucun rapport, se dispenser de laisser encore subsister la loi du 30 germinal de l'an 3, sauf les modifications qui y ont été ap-

portées par l'article 311 de la constitution, suivant lequel « les administrations de département & les muni-» cipalités ne peuvent délibérer ou permettre, sans y être » autorisées par le Corps législatif, aucun emprunt local » à la charge des citoyens du département de la com-» mune ou du canton. » Sans cette sage disposition, les inconvéniens que nous vous avons déja fait entrevoir, de l'espèce d'effet rétroactif d'un nouveau système, seroient beaucoup plus sensibles encore.

En effet, la loi du 30 germinal autorisant l'exécution provisoire des emprunts arrêtés par l'administration municipale, lorsqu'ils auroient été approuvés par celle du département, les emprunts dont les demandes vous sont aujourd'hui soumises, seroient peut-être déja ouverts ou consommés, & il ne seroit plus question que des moyens d'en assurer le remboursement de la part des communes qui les auroient contractés. Certes, l'on ne pourroit se dispenser de les octroyer, si l'on ne vouloit exposer les communes à manquer à leurs engagemens : & tel est néanmoins, je le répète, le seul objet pour lequel, d'après la loi du 30 germinal de l'an III, qui confioit au gouvernement, alors dans les mains du comité de salut public, l'autorisation définitive des emprunts, pouvoit être encore nécessaire le recours à l'autorité législative. Mais la disposition constitutionnelle qui l'a réformée en ce point, fournit une nouvelle garantie contre les abus qu'on pourroit faire de cette faculté d'emprunter; & l'on pourroit peut-être en atténuer de plus en plus les dangers, en faisant passer le compte de la distribution & revente des grains, dont le produit est premièrement affecté au remboursement des emprunts, par la filière administrative, & en chargeant à cet effet les administrations municipales dont les demandes d'emprunts seroient accueillies & autorisées, de rendre exactement ce compte aux administrations centrales de leurs départemens respectifs.

Au reste, il ne paroît pas que vous ayez à craindre que

ces demandes d'emprunt se multiplient autant qu'on a paru le redouter : leur nature seule, comme nous l'avons déja prouvé, empêchera qu'elles ne soient aussi fréquentes que pourroient l'être les demandes de secours, soit gratuits, soit remboursables, que les communes seroient admises à faire au gouvernement ; & les autorisations successives auxquelles les demandes d'emprunt sont assujetties, doivent garantir contre l'abus qu'on en pourroit faire. Le Directoire exécutif, chargé de vous les transmettre, est là pour faire rejetter celles que des circonstances impérieuses, que des besoins réels n'auroient pas nécessités. D'ailleurs, la République en général est loin d'être menacée par la disette : quelques départemens n'ont pu trouver dans les seuls produits de leur territoire de quoi fournir pour l'année entière à leurs besoins ; mais il existe à côté d'eux des excédans que des transactions commerciales peuvent mettre facilement à leur disposition.

Représentans, favorisez, encouragez ces transactions : elles sont en cette matière la principale source de l'abondance : évitez de les troubler par une nouvelle intervention du gouvernement : les besoins de la guerre ne nécessitent déja que trop de sa part une concurrence que les particuliers ne peuvent soutenir, qui devient ruineuse pour lui-même, & dont il résulte ainsi un mal général. Loin donc de vous occuper de l'accroître, travaillez à la diminuer graduellement & à faire disparoître les obstacles qu'elle met à cette circulation bienfaisante, à ce mouvement salutaire qui portent la nourriture & la vie dans toutes les parties du corps social.

Puisque la difficulté des circonstances nous obligera néanmoins encore de tolérer des mesures extraordinaires & supplétives, l'on pourra, comme nous l'avons déja dit, examiner si, en rendant, par quelques moyens que ce soit, aux communes un revenu annuel, l'on ne pourroit pas les mettre en état de faire sur ce revenu des réserves qu'elles pourroient employer d'avance à des approvisionne-

mens qui maintiendroient les citoyens dans la sécurité & la confiance par la perspective d'un secours assuré contre les embarras & la pénurie qu'ils pourront avoir à craindre; qui mettroient les administrations locales en état d'influer constamment, mais d'une manière insensible & inaperçue, sur les prix du commerce, & de les maintenir sans effort à la portée du consommateur. L'on pourra examiner si les contributions anticipées & de prévoyance qui produiroient de tels moyens, ne seroient pas plus utiles, &, en dernier résultat, moins onéreuses, que celles qui ne sont assises qu'après les événemens mêmes qui les commandent; & si les premieres ne devroient pas conséquemment être préférées, puisqu'enfin c'est toujours à des contributions particulières & locales que tout doit en ce point se réduire.

Mais vos vues se porteront bien au-delà des circonstances actuelles. Le mal, je le sais, s'opère avec une rapidité funeste, & ce n'est que par degrés qu'on le répare : mais votre patience sera supérieure à tous les obstacles, & aucune inconsidération ne viendra plus vous écarter de votre but. Vous fixerez sans cesse le terme où vous devez tendre, & vous vous occuperez sans relâche de tous les moyens de l'atteindre.

Je le répète, commandez, favorisez, protégez la libre circulation des subsistances; que des lois sages, qu'une détermination inflexible de les faire exécuter, opèrent la restauration du crédit public; que des encouragemens soient donnés aux manufactures & à tous les genres d'industrie. C'est alors, c'est sur-tout lorsque la douce paix, qu'il faut bien conquérir par les nouveaux triomphes de nos invincibles défenseurs, puisque la sage modération du gouvernement n'a pu en faire la couronne & le prix de leurs victoires précédentes; c'est lorsque la douce paix viendra enfin nous faire goûter tous les charmes, tous les avantages de la liberté, que chacun pourra trouver dans son industrie & ses travaux, des moyens sûrs & faciles de pourvoir à sa subsistance, & que

l'intérêt même du commerce le portera à les lui offrir. C'est alors qu'on verra enfin cesser ces distributions gratuites & si abusivement multipliées, qui, en pesant de la manière la plus onéreuse soit sur le trésor public, soit sur les classes de citoyens qui sont obligés d'y faire face, tendent à démoraliser & corrompre ceux qui les reçoivent, & sont une source inépuisable de malversations & de fraudes : c'est alors, enfin, que les secours publics ne seront plus distribués qu'à ceux qui, n'ayant point d'ailleurs de propriétés, sont, par leurs infirmités ou leur âge, hors d'état de poursuivre une carrière utile & laborieuse ; & ces secours, ainsi réduits, n'auront plus rien d'onéreux pour la propriété ou pour l'industrie active & fructueuse qui auront à y fournir.

Voici le projet d'arrêté que je suis chargé de vous soumettre.

Le Conseil des Cinq-Cents, ouï le rapport de sa commission chargée d'examiner si l'on ne devroit pas substituer à la voie des emprunts volontaires, indiquée par la loi du 30 germinal de l'an 3, quelques moyens plus économiques & plus conformes à l'intérêt général de pourvoir à la subsistance des communes,

Déclare qu'il n'y a lieu à délibérer quant-à-présent.

Le Conseil lève l'ajournement prononcé sur les messages du Directoire exécutif qui lui ont transmis des demandes particulières d'emprunt formées par quelques communes, & charge les commissions à l'examen desquelles ces messages ont été renvoyés, de lui en faire un prompt rapport.

DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Floréal, an IV.